

澳大利亚政府加强公共服务的最新路向

卓 越,孔凡宏

[摘 要] 近年来,澳大利亚不断加强公共服务的力度,出台较为全面、不断完善的服务法规;确立较为明确、规范的服务基准;高层领导着力弘扬服务理念;完善专职推进的服务管理机构;建立较为规范的服务管理机制;逐渐形成网络管理系统;不断推出管理服务方略。

[关键词] 澳大利亚;公共服务;特点

[中图分类号] D035(611) [文献标识码] A [文章编号] 1008-584X(2003)02-0025-04

服务取向是新公共管理运动基本的甚至是核心的取向,从某种意义上说,新公共管理的各种方略、各种举措都是围绕服务取向展开的。澳大利亚政府在推动新公共管理运动方面堪称不遗余力,近年来,澳大利亚政府不断加强公共服务的力度,概括起来,有以下几方面举措:

1. 出台较为全面、不断完善的服务法规。依法行政是行政现代化的核心。政府管理社会需要法律规章保障,政府服务社会同样需要法律作为依托,某

种意义上说,政府服务社会的法制化是依法行政发展深度的一个重要标识。澳大利亚政府在制定有关公共服务的法律、法规方面颇具特色,既有总体性的公共服务法案,又有专门性的公共服务法规。1999年12月4日,澳大利亚政府在特别公报上公布了《公共服务法案》,该法案共有79个条款,11个部分,几乎涵盖了有关公共服务的各个方面。与公共服务法案同时公布的《公共雇佣法规》则是一种专门性的法规,它对有关公共服务人员的录用、晋升、报酬、申诉、退休等相关事宜作了规定。1999年12月4日总理发布的《公共服务指令》,也相当于一项专门性的法规。

[收稿日期] 2002-11-08

[作者简介] 卓越(1957-),男,福建尤溪人,厦门大学教授。

国政府和公民所认同。但由于政策评估发展的历史短暂,评估工作又不易开展,公共生产力衡量的困难,指标体系尚不完善,生产力标准在实际政策评估中的应用,还需努力的地方尚多。如何完善生产力标准的内涵,如何使生产力标准更具有可操作性,如何发挥生产力标准在公共政策过程的导向作用,这既是公共政策公益性质的体现,也是世界人民福祉之所在。

[参考文献]

[1][5]陈振明. 政策科学[M]. 北京:中国人民大学出版社,1998.

[2][3][4]林水波,张世贤. 公共政策[M]. 台

北:五南图书出版有限公司,1999.

[6]吴尧峰. 政府机关生产力之提高与衡量——公共行政的新课题[A]. 张金鉴先生八秩荣庆论文集[C]. 台北:联经图书出版公司,1982. 387-388.

[7]江泽民在庆祝建党八十周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2001-07-02(1).

[8]史蒂文·凯尔曼(美). 制定公共政策[M]. 北京:商务印书馆,1990.

[9]张成福. 论公共行政的公共精神[J]. 中国行政管理,1995,(5):15-17.

[作者单位] 厦门大学 政治学与行政学系,福建 厦门 361005.

(责任编辑:林丽芳)

澳大利亚《公共服务法案》和相关法规经历了日趋健全和完善的历程。1999 年的《公共服务法案》就是在 1997 年《公共服务法案》的基础上修订而成的。公共服务委员会为这个新法案做出了诸多努力,从相关解释性协议记录的校订、为二读发言做准备,到向部长们介绍有关法案的材料内容等等都证明了这一点。各公共服务机构通过联合管理网络的定期报告与公共服务委员会网址的沟通,及时了解公共服务立法的进展情况。此外,公共服务委员会还就《公共服务法案》和《公共服务法规》的有关条款提出技术性建议和意见。总理和部长们根据实际情况对原法案和法规进行修改和补充,不断完善法案、法规。

2. 确立较为明确和规范的服务基准。管理大师德鲁克认为:“政府机构是用经济活动所得的盈余来支付的服务性设施,其管理的目的在于出色的服务。”澳大利亚政府通过明确界定服务产出、服务价值和行为约束来确立服务基准。

澳大利亚公共服务委员会在 1998~1999 年度报告中对服务机构的产出进行了明确的阐述,为服务机构指明了服务方向。产出包括了四个方面:第一,通过高瞻远瞩、关注未来,积极寻求并抓住能使澳大利亚远景目标实现的稍纵即逝的机遇,从而最大化地提高其在全球环境中的地位;第二,提供创新性的、专业化的、不偏不倚的、有关公共利益的政策建议给中央政府;第三,通过关注质量、实效、成本——收益这些服务参量,给澳大利亚提供最好的服务;第四,创造一种建立在澳大利亚公共服务价值原则基础上的文化。

作为一种基本取向,澳大利亚公共服务价值原则主要在《公共服务法案》中体现出来。其内容包括:以功绩制作为人员录用的决策依据;具备最高的伦理标准;对其行为公开地表示责任性;提供坦率、诚实、广泛、准确、及时的建议给中央政府,以及实施中央政府的政策或项目;公正、高效、公平、彬彬有礼地为公众提供服务,对公众的多样化需求具有敏锐的感知能力;建立的工作部门应该重视沟通、咨询、合作以及来自雇员的能影响工作部门关系事宜的输入机制;提供公正、安全、富有弹性和令人满意的工作部门;关注结果和绩效;在雇佣时关注公平;为社区所有合格的成员提供在服务部门工作的机会等十四个方面。1998~1999 年度是澳大利亚公共服务价值原则获得立法效力的第一个年度。为了积极宣

传和推广运用价值原则,公共服务委员会在向各服务机构咨询、磋商的基础上,推出了《澳大利亚公共服务价值原则研讨文稿》,该文稿不但描述了每条价值原则的内容构成,而且提供了一个能有助于实施的目录,以及从个别和总体两个视角来评估这些价值原则实施状况的标示。

为了保证公务人员在提供服务的过程中合理、合法,促进公务人员服务行为规范化,澳大利亚政府制定了服务人员行为准则。准则内容包括:在任职期限内行为诚实,人格完美;在任职期限内行为谨慎,工作勤奋;在任职期限内对公众尊重、有礼貌、不骚扰;遵守澳大利亚的法律;无时不在行为上表现出维护澳大利亚公共服务价值原则以及澳大利亚公共服务部门好的声誉等 13 条。约束范围十分广泛,约束机制较为明确。

3. 高层领导着力弘扬服务理念。西方国家 20 多年的实践证明,各项行政改革总是由一系列复杂因素触发而成的,行政改革不仅要受经济、社会、环境等外在因素的影响,政府内部高层领导对改革的认同程度是改革实施与否、成功与否非常重要的因素。在澳大利亚,高层领导(如部长、部长秘书)在适宜的场合抛头露面,不失时机地宣传服务方针政策、服务法规准则,召开旨在加强澳大利亚公共服务的各种会议,形成了宏观重视、上下共筑服务理念的良好管理局面。

1998~1999 年间,协助总理管理公共服务部门的部长 Hon. Dr David Kemp MP 发表了三次有关中央政府指引澳大利亚公共服务部门发展方向的讲话。1998 年 8 月 3 日,他第一次发表了题为“高绩效的公共服务”的演讲,认为未来澳大利亚公共服务部门领导人的发展对于保持改革势头是至关重要的,要求公共服务委员会专员与公共服务部门其他领导通力合作,促进领导能力的发展。接着,在同一个月的“人力资源周”会议上,该部长又发表了题为“可持续发展的组织”的讲话,强调了领导能力与高绩效是提高澳大利亚竞争力的关键条件,澳大利亚公共服务部门应该具备这些因素。1999 年 5 月 19 日,该部长的第三次讲话题为“高级行政服务人员的领导能力框架”,主要谈到了在这个框架内发展澳大利亚公共服务部门高级行政服务人员的进一步工作。

1998~1999 年度,澳大利亚召开了公共服务部门“圆桌会议”,目标是促进高级信息的分享和有关工作部门改革和协议制定的讨论。为增强公务员的

服务责任感、回应力,达到了让高级管理人员更深入地理解自己对国会、部长的责任以及他们自己的权利、义务这样一种目的。公共服务委员会在参议院、众议院、总理、内阁、司法部长的协助下,于 1998 ~ 2000 年多次召开了题为“公务员的责任、权利和义务”的研讨会,每次会议都有上百人参加,收到了积极的反馈效果。

4. 完善专职推进的服务管理机构。在澳大利亚,专职管理公共服务部门公共行政和人力资源的机构主要是公共服务委员会,由公共服务委员会专员领导,中心办公地点设在首都直辖区的爱德曼德·巴顿(Edmund Barton)大厦,另外它在悉尼、墨尔本、布里斯班、艾德莱德、珀斯等城市也设有办公室,形成了一个组织结构完善、职能健全、服务多样化的管理网络机构。

按照 1999 年公共服务法案规定,公共服务委员会专员必须在财政年度末向国会作有关服务状况的年度报告,内容包括服务机构内化公共服务价值原则状况以及为确保履行行为准则而对建立的制度、程序是否完善程度所进行的评估。其他法定责任还包括:高级行政服务人员的录用决策;政府机构变革的实施;人力资源管理实践模式的审查、评估和咨询;调查公务员的投诉事件;支持、宣传功绩制原则;培育领导能力;报道与促进公共服务部门内的工作部门多样化;制定有关录用、选拔、人员流动、绩效、再调配、退休等方面的人力资源管理政策等。

公共服务委员会的使命是为服务机构提供建议和指导,而不是制定描述性规则的工作方式;通过努力寻求与各服务机构的合作,发现好的服务实践模式并促进其试验和推行,促进高绩效的、符合伦理的、顾客导向的公共服务。委员会在组织体制方面,负责向内阁政府提供有关公共服务部门事宜的建议,促进和帮助对相关立法的理解。

公共服务委员会是由三人组成的执行机构领导(公共服务委员会专员、公共服务委员会副专员和功绩保护委员会专员)。在 1998 ~ 1999 年度,该执行机构下辖六个长期性绩效小组和两个为了满足短期需要及解决优先紧迫问题的临时性绩效小组。从 2002 年 7 月 1 日开始,该执行机构下辖八个长期性小组。

澳大利亚公共服务委员会作为连接国会、内阁政府和各服务机构的桥梁,积极落实中央推出的各项方针政策,出版宣传、建议咨询、策划项目、发展培

训,为公共服务部门高质量的服务打下了坚实的基础。

5. 建立较为规范的服务管理机制。高质量的服务必须有完善的制度加以保证。在澳大利亚,《公共服务法案》规定,相关机构必须在一定的时间内递交报告,报道本部门在一个财政年度内的运作状况,基本形成了较为全面的公开机制、较为迅速的反馈机制以及较为明确的责任机制等一套制度体系。

根据澳大利亚《公共服务法案》规定,公共服务委员会专员必须在每个财政年度末期向国会做年度报告,报道这一年度有关公共服务部门的服务运作状况、效果产出。各服务机构领导必须为服务委员会专员提供任何所需的信息,为他撰写报告创造条件、做好准备。

按照《公共服务法案》规定,年度报告中有一项“服务状况报告系列”,内含三个专门性的报告。第一个报告是《工作部门多样化报告》,由《平等就业机会报告》和以前的《工作部门多样化报告》合并而成。第二个报告是《澳大利亚公共服务部门服务状况报告》,主要是评估服务机构接受、内化公共服务价值原则的程度以及为确保遵守服务行为准则而设立的制度和程序的完善程度。1997 ~ 1998 年度,服务状况报告第一次提交。当时,报告主要关注服务部门所面临的一系列议题,比如,已经取得进步的好的范例、未来的挑战等,同时也包括一些公共服务部门在规模、组成、结构等方面发展趋势的统计分析,以及人力管理、资源管理、绩效管理、行为规范、工作部门关系、委托人服务(包括服务付费活动)、合同管理以及领导能力问题等。1999 年以后各年度的服务状况报告所包括的内容日趋全面和细致。第三个报告是澳大利亚公共服务部门的统计公报,主要是在财政年度末期对按照 1922 年公共服务法案所雇佣的公共服务部门职员的数量以及该年度内公共服务部门职员的流动状况进行统计分析和回顾。从 1997 年以后,公共服务委员会的网址上都公布每年度的统计公报,为公共部门和非公共部门在数据查询方面提供了极大的方便。

除了以上规范性的报告外,澳大利亚高级行政服务机构的规范化运作也为澳大利亚公共服务部门管理增添了鲜明的特色。

6. 逐渐形成网络管理系统。全球化把世界连为一体,这种世界性的合作趋势就是行政联合,即各个政府部门的联合治理。在澳大利亚的公共部门,

各服务机构逐渐形成一种网络系统,发挥了网络系统所具有的信息共享、资源互补、经济节约和运转高效的优势。

(1) 联合管理网络。即为了更好地贯彻中央政府的政策,处理面临的议题,由各服务机构派出的代表组成的网络。会议由公共服务委员会协调和主持。组建该网络的宗旨是为了准确及时地为服务机构提供有关的建议和信息,促进中央的政策在公共服务部门得以有效的实施。该网络的参加者有联合机构的领导和公共服务机构的顾问,有时公共服务部门外的机构也有代表参加。会议一般是每年度举行六次。

(2) 跨机构多样化网络。即工作部门多样化协调人的网络,是由各机构的代表组成的。其目的在于探讨多样化的实践模式,交流多样化的实施经验。在 1999~2000 年度,该网络共举行了四次会议(每次约有 40 人参加),会议由公共服务委员会主持。这些会议为代表们提供了一个论坛,探讨好的、多样化的实施举措以及多样化的行动、信息的分享。来自各服务机构的 110 名协调人实现了资源和信息共享。

(3) 绩效与行动网络。绩效与行动网络是由行动与低效管理网络和绩效管理网络于 1998 年 11 月合并而成的新网络。该网络和前两个网络都致力于改善绩效,其成员是由 76 个联邦(包括首都直辖区)服务机构的职员组成的。新网络成立会议开幕式于 1998 年 11 月举行,接着,1999 年 3 月和 6 月又举行了两次会议。会议关注的问题包括多渠道反馈、工作部门伦理运动以及联合效益标示的使用。绩效与行动网络在澳大利亚公共服务部门提高组织绩效方面扮演了积极角色:它为来自各服务机构职员的互动提供了方便,相互交流信息、相互学习经验;它为面临相同议题的服务机构起到了桥梁作用;它为各个服务机构采用当前好的人力管理模式提供了支持;它为整个公共服务部门提供了一条通往绩效道路的捷径。

7. 不断推出服务方略。在整个服务体系中,服务手段属于较为具体的层面。服务宗旨、服务理念、服务规范最终都要通过服务手段体现出来,或者说,“是什么”“为什么”的问题最终要通过“如何做”体现出来。近年来,澳大利亚政府不断推出和完善各种服务手段,取得了较为满意的成效。

(1) 求助热线服务。公共服务委员会在澳大利

亚首都堪培拉的中心办公室设立了求助热线,可以及时、经济、有效地向公众、单个公务员和服务机构提供有关人力资源管理方面的信息服务和咨询。1999 年以后,该项服务得以扩展,合并了公共服务委员会网站上的一个 E-mail 地址。在热线上一时解答不了的问题可以通过发送电子邮件来作出答复。每年度寻求信息服务的人络绎不绝,并曾递增趋势。1996~1997 年度平均每月接到电话 70 个,1997~1998 年度每月 150 个,1998~1999 年度为 164 个,到了 1999~2000 年度每月平均竟达到 390 个。电话咨询的内容一般涉及到人事(选拔、任命、调动、晋升、临时雇佣)、服务价值原则与行为准则、申诉和投诉的权利等诸多方面。由于对服务热线效果的评估构成委员会服务宪章审查的一部分(因为服务宪章包括对咨询作出及时回复的要求),所以委员会逐年对该服务热线进行改进,努力寻求更好的办法来完善管理,从而为各服务机构提供更及时、有效的咨询。

(2) 网上服务。为了与各服务机构保持更加快捷、方便的沟通渠道,公共服务委员会在因特网上建立了自己的网站,用来提供公共部门改革和人力资源管理等方面的信息。这些内容广泛的信息包括三大类:委员会提供的服务信息,委员会收集的好的实践模式信息。该网站还与澳大利亚国内其他相关组织的网站和海外组织的网站进行友情链接,进一步拓宽了服务范围。新法案实施后,该网站向各服务机构提供了大量内容广泛、及时的信息,为新法案更加有效地实施扮演了至关重要的角色。

(3) 雇员投诉保护与审查服务。在澳大利亚,为了加强组织伦理建设,作为行政改革一部分的“投诉方案”于 1998 年 3 月 15 日被引入公共服务部门,其目的是为了那些对违反服务行为准则的案件进行投诉的公务人员免遭伤害和歧视,以及对投诉案件的及时处理。该方案是按公共服务法规的规定予以公布和推行的。

[作者单位] 厦门大学 政治学与行政学系,福建 厦门 361005.

(责任编辑:林丽芳)